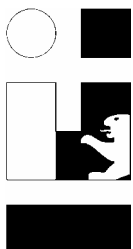


Auszug aus Denkschrift 2008

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2006

Beitrag Nr. 25

Professorenbesoldung an den Fachhochschulen



Rechnungshof Baden-Württemberg

25 Professorenbesoldung an den Fachhochschulen (Kapitel 1440 bis 1464)

Das neue, stärker leistungsorientierte Besoldungssystem für Professoren (W-Besoldung) ist im Wesentlichen praktikabel und kann seine Ziele erreichen. Der Rechnungshof empfiehlt deshalb dem jetzt zuständigen Landesgesetzgeber, dieses System mit einer Reihe von Korrekturen zu übernehmen.

1 Professorenbesoldung nach altem Recht (C-Besoldung)

Bis zum 31.12.2004 wurden bundesweit alle Professoren an Fachhochschulen nach den Besoldungsgruppen C 2 und C 3 besoldet.

Es handelte sich dabei um ein Grundgehalt, das sich regelmäßig alle zwei Jahre um eine Altersstufe erhöhte und durch den Familienzuschlag ergänzt wurde. Die höchste Altersstufe erreichte ein Fachhochschulprofessor in der Regel im 49. Lebensjahr, danach gab es keine weiteren Altersstufen mehr. Leistungselemente oder Zuschüsse waren bei Fachhochschulprofessoren nicht vorgesehen.

An den baden-württembergischen Fachhochschulen waren im Stellenplan in der Regel 40 % der Stellen in der Besoldungsgruppe C 2 und 60 % der Stellen in der Besoldungsgruppe C 3 ausgewiesen. Die meisten Professoren wurden als C 2-Professoren berufen und wechselten im Laufe ihrer Dienstzeit in die höhere Besoldungsgruppe C 3, wobei der Wechsel häufig dem Prinzip der Seniorität folgte.

Für die hauptamtlichen Funktionsstellen im Bereich der Hochschulleitung waren nach altem Recht spezielle Stellen vorgesehen, die den Besoldungsordnungen A und B zugewiesen waren.

2 Professorenbesoldung nach neuem Recht (W-Besoldung)

Durch eine Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes wurde mit Wirkung vom 01.01.2005 bundesweit die Besoldung der Professoren an allen Hochschulen neu geregelt: An die Stelle der Besoldungsgruppen C 1 bis C 4 traten die Besoldungsgruppen W 1 bis W 3, für Professoren an Fachhochschulen sind seither die Besoldungsgruppen W 2 und W 3 vorgesehen.

Diese neuen Besoldungsgruppen sehen ein gegenüber der C-Besoldung geringeres altersunabhängiges Grundgehalt vor, erlauben aber die Vergabe von Leistungsbezügen nach einem stark ausdifferenzierten System, das durch den Landesgesetzgeber noch weiter verfeinert wurde.

So können die Fachhochschulprofessoren (wie alle Professoren) folgende vier Arten von Leistungsbezügen bzw. Zulagen erhalten:

1. Leistungsbezüge, die aus Anlass einer Berufung oder einer Bleibeverhandlung gewährt werden. Damit wird diese bei Universitätsprofessoren traditionell gegebene und vielfach genutzte Möglichkeit auch auf den Bereich der Fachhochschulen ausgedehnt. So können Fachhochschulen die Einstiegsgehälter ihrer Professoren individuell nach Qualifikation, Fach und Bewerberlage differenzieren.

2. Leistungsbezüge für besondere Leistungen in Forschung, Lehre und Weiterbildung. Diese Leistungsbezüge können vom Vorstand der Hochschule als Einmalzahlung oder befristet, bei wiederholter Vergabe auch unbefristet vergeben werden, um damit Leistungen der Professoren im Hauptamt zu honorieren.
3. Leistungsbezüge für die Wahrnehmung von Funktionen und Leitungsaufgaben innerhalb der Hochschule. Sie werden für die Dauer der Wahrnehmung der Funktion oder Aufgabe gewährt. Sie können sowohl für die hauptamtlichen Führungsfunktionen als auch für nebenamtliche Funktionen vergeben werden.
4. Forschungs- und Lehrzulagen, die aus Mitteln Dritter finanziert werden. Damit können materielle Anreize für Professoren geschaffen werden, Drittmittel für die eigene Hochschule einzuwerben, und nicht aus materiellem Interesse auf Nebentätigkeiten auszuweichen.

Um zu verhindern, dass bei der Besoldung der Professoren und der Gewährung von Leistungsbezügen fiskalische Gesichtspunkte vernachlässigt werden, muss jede Hochschule einen Vergaberahmen einhalten, aus dem sich die Verfügungsmasse für die Gewährung von Leistungsbezügen errechnen lässt. Basis hierfür ist ein Besoldungsdurchschnitt, der für die Fachhochschulen derzeit 63.850 € (je Jahr) beträgt.

Das neue Besoldungsrecht findet auf alle Professoren Anwendung, die nach dem 01.01.2005 in ihr Amt berufen wurden. Für Professoren, die vor dem 01.01.2005 berufen worden sind, finden weiterhin die Regeln des alten Besoldungsrechts (C-Besoldung) Anwendung, es sei denn, der einzelne Professor optiert für einen Wechsel ins neue Besoldungsrecht. Um die Entscheidung zu erleichtern, dürfen dem für das neue Recht optierenden Professor dynamisierte Wechselleistungsbezüge gewährt werden, deren Höhe allerdings vom Gesetzgeber begrenzt wurde.

3 Zuständigkeit des Landesgesetzgebers und Prüfung des Rechnungshofs

Mit der Föderalismusreform ist die Zuständigkeit für das Recht der Besoldung und Versorgung der Beamten auf das Land übergegangen. Der Landesgesetzgeber wird daher in den nächsten Monaten entscheiden, wie die Besoldung und die Versorgung der Professoren in Zukunft gestaltet werden sollen, welche der bundesrechtlichen Regelungen sich bewährt haben und übernommen werden und in welchen Bereichen neue Regelungen erforderlich sind.

Aus Anlass dieses bevorstehenden Gesetzgebungsverfahrens hat der Rechnungshof die Umsetzung der neuen Professorenbesoldung an den Fachhochschulen des Landes geprüft und auf der Basis dieser Prüfung Empfehlungen für die neue Gesetzgebung formuliert.

4 Die Vorteile des neuen Besoldungssystems

Wie die Erhebungen gezeigt haben, kann das neue Besoldungsrecht seine Ziele erreichen. Die Vorstände der Fachhochschulen haben die Möglichkeit, eine strategisch fundierte und individuell differenzierte Personalpolitik zu betreiben. Sie ermöglicht ein leistungsfreundliches Klima, in dem jeder Professor während der gesamten Dauer seiner Amtszeit Anreize für besondere Leistungen in Forschung, Lehre und Weiterbildung erhält.

Jede Hochschule hat die Möglichkeit, im gesetzlichen Rahmen eigene Akzente zu setzen und ein auf das Profil der Hochschule zugeschnittenes System der leistungsorientierten Besoldung zu schaffen. Tatsächlich haben die Hochschulen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, indem sie jeweils eigene Richtlinien erlassen haben.

Durch die Möglichkeit, bei Berufungsverhandlungen Leistungsbezüge zu gewähren, können die Hochschulen ihre Einstiegsgehälter auf das jeweilige Fachgebiet, den jeweiligen Bewerber und die jeweilige Marktlage passgenau zuschneiden. Da ein Viertel der Professorenstellen in der Besoldungsgruppe W 3 ausgeschrieben und besetzt werden kann, öffnet sich den Fachhochschulen ein zusätzliches Reservoir für die Gewinnung hoch qualifizierter Wissenschaftler als Professoren.

Die Gewährung attraktiver Funktionsleistungsbezüge schafft Anreize für Professoren, Führungsverantwortung innerhalb der Hochschule zu übernehmen.

Durch die verbindliche Vorgabe eines Vergaberahmens für die Professoren einer Hochschule wird gesichert, dass materielle Gruppeninteressen nicht die Oberhand über die strategischen Interessen der Hochschule und das fiskalische Interesse des Landes gewinnen. Der Vergaberahmen begrenzt zwar die Gestaltungsfreiheit des Hochschulvorstands, ist aber das Fundament, auf dem sich die Flexibilität und Gestaltungsfreiheit der Hochschulen entfalten kann.

Die Möglichkeit, außerhalb des Vergaberahmens Forschungs- und Lehrzulagen aus eingeworbenen Drittmitteln zu vergeben, schafft für den einzelnen Fachhochschulprofessor einen materiellen Anreiz, Drittmittelprojekte für die Hochschulen einzuwerben und als Teil des Hauptamtes an der Hochschule zu betreuen. Damit wird das Forschungsprofil der Hochschule gestärkt und der Anreiz reduziert, Drittmittel in private Nebentätigkeiten umzulenken.

Sinnvoll eingesetzt ermöglicht das neue Besoldungsrecht gerade den Fachhochschulen, ihr Profil in Lehre und Forschung zu schärfen und durch die Vorgabe von Leistungszielen die Entwicklung der Hochschule strategisch zu lenken. Durch die bei Einführung der W-Besoldung vorgenommene Erhöhung des Besoldungsdurchschnitts und die vergleichsweise großzügige Ausgestaltung der Ruhegehaltfähigkeit der Leistungsbezüge haben sich zugleich die Einkommensmöglichkeiten der Fachhochschulprofessoren deutlich verbessert.

Für die einzelnen Professoren hat das neue Recht den Vorteil, dass die erzielbaren Einkommen nicht wie im alten System nach oben begrenzt sind. Bei entsprechenden Leistungen kann jetzt ein Besoldungsniveau erreicht werden, das über dem Niveau der bisherigen Besoldungsgruppe C 3 liegt.

5 Defizite des neuen Besoldungsrechts und seiner Umsetzung

Die Prüfung hat allerdings auch eine Reihe von Defiziten ergeben, die das neue Recht und seine Umsetzung durch die Fachhochschulen aufweisen.

5.1 Jahrzehntelanges Nebeneinander von C-Besoldung und W-Besoldung

Mehr als 90 % der vor dem 01.01.2005 berufenen Professoren haben bis Ende 2007 von der Möglichkeit, ins neue Besoldungssystem zu wechseln, keinen Gebrauch gemacht. Die Ursachen sind vielfältig. Sie reichen von schlichtem Unverständnis und generellem Misstrauen gegen das neue System über die Absicht, sich dem System der Leistungsbeurteilung zu entziehen, bis hin zu der fehlenden Bereitschaft, auch nur zeitweise Einkommenseinbußen hinzunehmen.

An allen Fachhochschulen werden - bei unveränderter Rechtslage - über viele Jahre Professoren aus beiden Systemen nebeneinander forschen und lehren. Der mit der W-Besoldung verbundene Kulturwechsel wird deshalb nur allmählich eintreten. Außerdem erhöht das Nebeneinander von Altersstufen und Leistungsbezügen den Transaktionsaufwand.

5.2 Zögerliche Umsetzung der Möglichkeiten des neuen Rechts durch die Fachhochschulen

Nach dem Ergebnis der Prüfung machen die meisten Fachhochschulen von den Möglichkeiten des neuen Rechts noch eher zögerlich Gebrauch. Es gibt mehrere Ursachen für diese abwartende Haltung:

- Das Nebeneinander von C- und W-Besoldung führt dazu, dass die Hochschulen zur Deckung der kommenden Altersstufen im Rahmen der C-Besoldung Teile des Vergaberahmens zurückhalten, um in den Folgejahren nicht in die Gefahr zu geraten, den vorgegebenen Vergaberahmen zu überschreiten. Dieses Geld fehlt heute bei der Vergabe von Leistungsbezügen.
- Die Gestaltungs- und Differenzierungsmöglichkeiten der Einstiegsgehälter bei neu berufenen Professoren werden von einigen Hochschulen nicht genutzt, weil Gleichbehandlungsmaximen oder die Angst vor dem Neid der etablierten Professoren über das strategische Interesse an einer differenzierten Gehaltspolitik dominieren.
- Die nach dem neuen Recht zur Verfügung stehenden attraktiven W 3-Stellen werden nur zurückhaltend ausgeschrieben, weil befürchtet wird, das Gleichgewicht innerhalb des Professorenkollegiums könne durch die Berufung von W 3-Professoren gestört werden.

Als Konsequenz der abwartenden Haltung der Hochschulen beginnen die Vorteile des neuen Systems nur allmählich zu wirken. Durch die Zurückhaltung von Teilen des Vergaberahmens wird die motivierende Funktion des neuen Systems gemindert. Die Möglichkeit, durch gezielte Besetzung von W 3-Stellen das Profil der einzelnen Hochschule zu schärfen, wird zu wenig genutzt.

5.3 Unzureichende Akzeptanz des neuen Systems bei den früher berufenen Professoren

Bei den früher berufenen Professoren findet das neue Besoldungssystem nur begrenzt Akzeptanz.

Ein wesentlicher Einwand gegen das neue System ist dabei, dass den vor 2005 berufenen Professoren der damals in Aussicht gestellte Aufstieg von C 2 nach C 3 durch das neue Recht unmöglich gemacht worden ist.

Die hohe Komplexität und Intransparenz des neuen Rechts, der Übergangsregelungen und zum Teil auch der von den Hochschulen beschlossenen Richtlinien sind ebenfalls ein beachtliches Hindernis für die vorbehaltlose Hinnahme des neuen Besoldungssystems.

Diese Akzeptanzdefizite behindern den Kulturwandel, provozieren unnötige Konflikte und tragen dazu bei, dass die Mehrzahl der Professoren die Sicherheit des bisherigen Besoldungssystems den Chancen des neuen Systems vorzieht.

5.4 Komplexe und intransparente Regelung der Ruhegehaltfähigkeit von Leistungsbezügen

Das geltende Recht regelt die Ruhegehaltfähigkeit von Leistungsbezügen in hoch komplexer, für die Beteiligten bisweilen schwer zu durchschauender Weise und nimmt dabei im Detail auch noch Wertungswidersprüche hin, die den Zweck des Gesetzes konterkarieren.

Diese komplizierte Regelung ist weder sachlich geboten noch dient sie der Akzeptanz des neuen Besoldungsrechts. Außerdem wird sie mittelfristig zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand und zu einer erhöhten Fehleranfälligkeit bei der Festsetzung der Ruhegehälter führen.

Der Landesgesetzgeber kann jetzt selbst ein einfaches, für alle Beteiligten leicht zu durchschauendes System schaffen.

6 Empfehlungen des Rechnungshofs

Vor dem Hintergrund der bei der Prüfung getroffenen Feststellungen empfiehlt der Rechnungshof:

6.1 Übernahme der W-Besoldung ins neue Landesbesoldungsrecht

Das seit 01.01.2005 geltende System der W-Besoldung mit seinen vergleichsweise geringeren Grundgehältern und hohen leistungsbezogenen Anteilen kann sich zu einem geeigneten Instrument zur Herausbildung einer strategisch orientierten und individuell differenzierten Personalpolitik der Fachhochschulen weiter entwickeln.

Auf der Basis seiner Prüfungsfeststellungen empfiehlt der Rechnungshof, dieses System auch im neuen Landesbesoldungsrecht für Professoren vorzusehen.

Die Möglichkeit, das System der leistungsorientierten Besoldung der Professoren durch Richtlinien auf das Profil der jeweiligen Hochschule zuzuschneiden und damit ein Stück Wettbewerb der Hochschulen um die besten Bewerber zu schaffen, sollte erhalten bleiben.

6.2 Keine Erhöhung der Grundgehälter W 2 und W 3 sowie des Besoldungsdurchschnitts

Die Prüfung hat ergeben, dass die Höhe der Grundgehälter der Besoldungsgruppen W 2 und W 3 kein Hindernis ist, um zusammen mit den jetzt möglichen individuell gestaltbaren Berufsleistungsbezügen qualifizierte Bewerber für frei werdende Professorenstellen zu gewinnen.

Einen nachvollziehbaren Grund, diese Grundgehälter jetzt anzuheben, sieht der Rechnungshof nicht, zumal diese Maßnahme bei gegebenem Vergaberahmen zu einer Reduzierung der leistungsbezogenen Besoldungsbestandteile führen würde.

Auffällig ist die große Zurückhaltung der Fachhochschulen bei der Ausschreibung und Besetzung von W 3-Stellen.

Der Rechnungshof hat auch keine Gesichtspunkte feststellen können, die für eine Anhebung des gegenwärtig auf 63.850 € festgesetzten Besoldungsdurchschnitts sprechen würden. Es handelt sich um den zweithöchsten Besoldungsdurchschnitt aller Bundesländer. Im Übrigen wird der Vergaberahmen von der Mehrzahl der baden-württembergischen Hochschulen gegenwärtig gar nicht vollständig ausgeschöpft.

6.3 Verbot der Hausberufungen erhalten

Die durch das neue Landeshochschulgesetz weitgehend ausgeschlossene Berufung hauseigener Bewerber auf besser besoldete Professorenstellen (also W 3-Stellen) sollte beibehalten werden. Anderenfalls droht die Gefahr, dass die strategische Funktion der W 3-Stellen entwertet wird und - wie im alten System - ein egalitärer Automatismus an die Stelle einer leistungsorientierten Besoldung tritt.

Das Recht der W-Besoldung gibt über die nach oben weit offenen Leistungsbezüge ausreichend Möglichkeiten, einen leistungsstarken Professor auch ohne Hausberufung angemessen zu besolden.

6.4 Überleitung aller C 2-Professoren nach Besoldungsgruppe W 2 kraft Gesetzes

Der Gesetzgeber sollte nach Auffassung des Rechnungshofs auch dafür sorgen, dass das Nebeneinander von C- und W-Besoldung schneller beendet werden kann. In Betracht kommt dafür die gesetzliche Überleitung aller nach C 2 besoldeten Professoren in die W-Besoldung, dabei könnte der notwendige Vertrauensschutz gewährleistet werden, indem die betroffenen Professoren dynamisierte Wechselleistungsbezüge erhalten, die exakt der Differenz zwischen dem bisher bezogenen Grundgehalt der Besoldungsgruppe C 2 und dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe W 2 entsprechen.

Die gesetzliche Überleitung sollte so geregelt werden, dass ab dem Zeitpunkt der Überleitung keine Altersstufen mehr gewährt würden. Die übergeleiteten Professoren würden dann wie alle anderen Professoren der W-Besoldung an der hochschulinternen Leistungsbewertung und der Vergabe von Leistungsbezügen teilnehmen.

6.5 Keine Überleitung der C 3-Professoren, aber Möglichkeit zum Bezug von Forschungs- und Lehrzulagen aus Drittmitteln

Da die weit überwiegende Zahl der C 3-Professoren bereits in der höchsten Altersstufe ihrer Besoldungsgruppe angelangt ist und damit alle Vorteile des bisherigen Systems in Anspruch genommen hat, sollte für diese Gruppe von einer Überleitung kraft Gesetzes abgesehen werden.

Als einzige Neuerung sollte für diese Gruppe die Möglichkeit eingeführt werden, befristete Forschungs- und Lehrzulagen aus Drittmitteln zu erhalten. Damit wird auch bei dieser Gruppe von Professoren ein Anreiz dafür geschaffen, lukrative Drittmittelaufträge nicht als Nebentätigkeit, sondern im Hauptamt auszuführen, was regelmäßig dem Interesse der Hochschule und des Landes entspricht.

6.6 Vereinfachung der Vergabe von unbefristeten Leistungsbezügen

Die Leistungsbezüge für besondere Leistungen in Forschung, Lehre und Weiterbildung können abweichend von der bisherigen Regelung sofort unbefristet vergeben werden. Das heute geltende System von zunächst befristeter Vergabe und anschließender Entfristung verursacht einen hohen Transaktionsaufwand, verunsichert die Beteiligten und bringt fiskalisch in der Regel keinen Vorteil, da bis zum Eintritt in den Ruhestand die Leistungsbezüge regelmäßig entfristet oder nach zehnjähriger Bezugsdauer ruhegehaltfähig werden.

Um den Vergaberahmen nicht weiter als erforderlich zu schmälern, sollten Leistungsbezüge auch künftig in der Regel nicht dynamisiert vergeben werden dürfen. Ausnahmen sollten für die Wechselleistungsbezüge und können für die Funktionsleistungsbezüge gelten.

6.7 Vereinfachung der Ruhegehaltfähigkeit

Das System der Ruhegehaltfähigkeit der Leistungsbezüge sollte grundlegend vereinfacht werden und dabei folgenden Leitlinien folgen:

- Alle unbefristeten Leistungsbezüge sollten nach dreijährigem Bezug ruhegehaltfähig werden, soweit sie 40 % des jeweiligen Grundgehalts nicht übersteigen.
- Alle befristeten Leistungsbezüge sollten nicht ruhegehaltfähig sein, gleich wie lange sie bezogen worden sind.
- An die Stelle der Ruhegehaltfähigkeit der Funktionsleistungsbezüge könnte für hauptamtliche Vorstandsmitglieder eine Zulage zur Versorgung treten, deren Höhe sich an den vollendeten Amtsjahren orientiert.

Die nebenamtliche Führungsfunktion muss sich nicht in der Altersversorgung niederschlagen.

7 Stellungnahme der Ministerien

Da die Prüfung des Rechnungshofs erst im März 2008 abgeschlossen worden ist, haben das Finanzministerium und das Wissenschaftsministerium zu den Empfehlungen noch nicht ausführlich Stellung genommen.

In einer ersten kurzen Stellungnahme haben beide Ministerien darauf hingewiesen, dass die Empfehlungen des Rechnungshofs im Zuge des anstehenden Gesetzgebungsverfahrens zur Dienstrechtsreform im Einzelnen geprüft werden sollen. Sie beabsichtigen, an den Grundsätzen der W-Besoldung festzuhalten und nur die notwendigen Korrekturen vorzunehmen. Strukturelle Änderungen seien nicht vorgesehen.

Bedenken machen die beiden Ministerien insbesondere gegen die gesetzliche Überleitung der Professoren der Besoldungsgruppe C 2 in die Besoldungsgruppe W 2, gegen die Einführung einer Lehr- und Forschungszulage auch für Professoren in der C-Besoldung und gegen die vorgeschlagene Versorgungszulage für Funktionsträger geltend.